Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/6081

12. 11. 96

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Halo Saibold, Christian Sterzing und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 13/5895 –

Verurteilung der Bundesregierung durch den Europäischen Gerichtshof wegen verspäteter Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie der EG

Am 8. Oktober 1996 entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH), daß die Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich dazu verpflichtet ist, Urlauberinnen und Urlaubern, die zwischen dem 1. Januar 1993 und dem 1. November 1994 durch Zahlungsunfähigkeit oder Konkurs des Reiseveranstalters geschädigt wurden, Schadensersatz zu leisten. Einer entsprechenden Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland durch das Landgericht Bonn steht damit nichts mehr im Wege.

Der Ministerrat der EG hatte im Jahr 1990 mit deutscher Zustimmung eine Richtlinie zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern beschlossen, in der diese vor Schäden, die durch Zahlungsunfähigkeit und Konkurs von Reiseveranstaltern entstehen, geschützt werden. Verbraucherinnen und Verbrauchern entstand in der Vergangenheit immer wieder ein Schaden dadurch, daß sie aufgrund des Konkurses ihres Reiseveranstalters ihre Reise nicht antreten konnten, obwohl sie bereits bezahlt hatten, oder von ihrem Urlaubsort auf eigene Kosten zurückkehren mußten, weil der Reiseveranstalter zwischenzeitlich Konkurs anmelden mußte. Die Pauschalreiserichtlinie der EG hätte bis Ende 1992 in nationales Recht umgesetzt werden müssen.

Der deutsche Gesetzgeber versäumte es jedoch, die Richtlinie bis zu diesem Zeitpunkt umzusetzen. Erst 22 Monate später griffen die Regelungen des nationalen Gesetzes, das die Regelungen der Pauschalreiserichtlinie umsetzt. In diesem Zeitraum wurde eine Vielzahl von Verbraucherinnen und Verbrauchern durch Konkurse und Zahlungsunfähigkeit von Reiseveranstaltern geschädigt. Der EuGH hat in seinem Urteil vom 8. Oktober 1996 nun entgegen der Ansicht der Bundesregierung klargestellt, daß die verspätete Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie durch die Bundesregierung einen „qualifizierten Verstoß" gegen EU-Recht darstellt und die Geschädigten deswegen von der Bundesregierung wegen deren Verschulden Schadensersatz verlangen können. Es wird mit Schadensersatzforderungen in Höhe von 20 Mio. DM gerechnet.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 8. November 1996 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Wie hoch ist die Zahl der Urlauberinnen und Urlauber, denen durch die verspätete Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie durch die Bundesregierung (1. Januar 1993 bis 1. November 1994) durch Konkurse von Reiseveranstaltern ein Schaden entstand?

Die Zahl der Urlauberinnen und Urlauber, denen durch die verspätete Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie durch die Bundesregierung durch Konkurse von Reiseveranstaltern ein Schaden entstand, ist der Bundesregierung nicht bekannt.

2. Wie viele dieser – durch das Fehlverhalten der Bundesregierung – Geschädigten, werden nach Erwartung der Bundesregierung Ansprüche gegenüber der Bundesregierung geltend machen?

Die Zahl der Anspruchsteller, die bereits Schadenersatzansprüche im Zusammenhang mit der verspäteten Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie geltend gemacht haben, ergibt sich aus der Antwort zu Frage 3. Die Zahl der Personen, die noch Schäden geltend machen werden, kann nicht geschätzt werden.

3. Wie viele Geschädigte haben sich bereits bei der Bundesregierung gemeldet und ihre Schadensersatzansprüche geltend gemacht?

   In welcher Höhe wurden gegenüber der Bundesregierung bereits Schadensersatzforderungen geltend gemacht?

Gegenüber der Bundesrepublik Deutschland haben bislang insgesamt ca. 8 400 Anspruchsteller Schadenersatzansprüche im Zusammenhang mit der verspäteten Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie geltend gemacht. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß viele Anspruchsteller in ihren Anträgen auch Schadenersatzansprüche Mitreisender verfolgen.

Eine Auflistung sämtlicher geltend gemachter Schadenersatzpositionen liegt nicht vor. Aufgrund einer ersten, allerdings noch nicht vollständigen Erhebung konnte bisher ein ungefährer Durchschnittswert in Höhe von 2 850 DM pro Anspruchsteller ermittelt werden.

4. Wie hoch beläuft sich nach Ansicht der Bundesregierung die zu erwartende Gesamtschadenssumme, die nun aus öffentlichen Mitteln den Geschädigten zu erstatten sein wird?

Anhaltspunkte für eine einigermaßen zuverlässige Hochrechnung des Gesamtschadens sind nicht vorhanden. Insbesondere melden sich seit der Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) noch zahlreiche Geschädigte aus den Jahren 1993 und 1994 erstmalig. Die Berechtigung der geltend gemachten Ansprüche muß in jedem Einzelfall sorgfältig geprüft werden. Der Gesamtschadensumfang kann daher derzeit unter Berücksichtigung der z. T. auch unbegründeten Forderungen nur schätzungsweise mit einem Betrag von bis zu 20 Mio. DM angegeben werden.

5. Innerhalb welchen Zeitraums wird die Bundesregierung den Geschädigten ihre Ansprüche ersetzen?

Die Bundesregierung ist bemüht, die Reisenden, die berechtigte Ansprüche wegen der verspäteten Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie geltend machen, so bald wie möglich zu entschädigen. Dabei wird in jedem einzelnen Fall zu prüfen sein, ob und inwieweit jeweils die Voraussetzungen für einen Ersatz des entstandenen Schadens vorliegen. Schon jetzt läßt sich sagen, daß in vielen Fällen Rückfragen notwendig sein werden, da die geltend gemachten Schäden vielfach nicht ausreichend belegt sind.

6. Was läßt die Bundesregierung bei der Schadensregulierung im einzelnen als ersatzfähigen Schaden zu?

   Werden Zinsen als Kosten zugelassen und ab welchem Zeitpunkt?

Grundlage für die Schadensregulierung sind die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Hierbei ist der Schutzzweck der Richtlinie zu berücksichtigen.

Zinsen sind nach den allgemeinen Vorschriften – insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Verzugs – zu leisten.

7. Warum hat die Bundesregierung keine Vorkehrungen getroffen, damit den Geschädigten schnell und unbürokratisch geholfen werden kann, obwohl schon im November 1995 der Generalanwalt des EuGH in seiner Stellungnahme eindeutig das Verschulden der Bundesregierung herausgestellt hatte und aufgrund der Rechtslage mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer Verurteilung der Bundesregierung durch den EuGH gerechnet werden mußte?

Die Schlußanträge der Generalanwälte stellen der Sache nach ein Gutachten dar, an das der EuGH nicht gebunden ist und von dem er in schwierigen Rechtsfragen nicht selten abweicht. Schon aus Gründen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung konnte die Bundesregierung im Vorgriff auf die – erst elf Monate nach Verkündung der Schlußanträge des Generalanwalts ergangene – Entscheidung des EuGH keine kostenintensiven Vorbereitungsmaßnahmen personeller und organisatorischer Art treffen. Im übrigen hat das Bundesministerium der Justiz bereits vor der Verkündung der Entscheidung des EuGH hausinterne Maßnahmen in die Wege geleitet, um die Geschädigten ggf. rasch entschädigen zu können.

8. Wie begründet die Bundesregierung ihre Entscheidung, nur den Geschädigten Schadensersatzleistungen zu gewähren, die bei der Bundesregierung im Rahmen der Verjährungsfristen um den Verzicht auf die Einrede der Verjährung gebeten haben, obwohl eine umfassende Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher von seiten der Bundesregierung nicht stattgefunden hat?

Die Bundesregierung hat eine derartige Entscheidung nicht getroffen.

9. Warum verzichtet die Bundesregierung nicht bei allen Geschädigten auf die Einrede der Verjährung und erstattet diesen unbürokratisch den entstandenen Schaden?

Einer unbürokratischen Schadensabwicklung steht die Bundesregierung aufgeschlossen gegenüber. Die Bundesregierung prüft die im Zusammenhang mit der Verjährung stehenden Fragen. Sie muß dabei jedoch die Grundsätze des Haushaltsrechts beachten.

10. Wann tritt nach Auffassung der Bundesregierung die Verjährung im Einzelfall ein?

    Tritt die Verjährung in Abhängigkeit vom Eintritt des Konkurses ein oder in Abhängigkeit der Kenntnis von der Person des Schädigers (Bundesregierung)?

Welche Verjährungsregel zur Anwendung kommt, ist weitgehend ungeklärt. Im Falle der unmittelbaren oder zumindest entsprechenden Anwendung des § 852 BGB kommt es für den Beginn der Verjährungsfrist nicht nur auf die Kenntnis des Berechtigten vom Schaden an, sondern (kumulativ) auch auf dessen Kenntnis vom Ersatzpflichtigen.

11. Warum hat die Bundesregierung die Pauschalreiserichtlinie nicht rechtzeitig umgesetzt, obwohl sie der Verabschiedung der Pauschalreiserichtlinie im Rat zugestimmt hat?

Artikel 7 der Richtlinie, der die Einführung einer geeigneten Insolvenzabsicherung vorschreibt, beschränkt sich auf eine Zielvorgabe, deren Verwirklichung ein Zusammenwirken von Bundesregierung, den gesetzgebenden Körperschaften und der Verbände der Tourismus- und Versicherungswirtschaft erforderlich machte. Die Ausfüllung dieses Ziels ging in den Anforderungen an die nationale Gesetzgebung weit über diejenigen eines formalen Umsetzungsaktes einer EG-rechtlichen Norm in das nationale Recht hinaus und hatte die Qualität einer inhaltlich neu zu schaffenden und in ihren Auswirkungen auch von der nationalen Gesetzgebung zu verantwortenden Regelung. Diese gestaltete sich deshalb als besonders schwierig, weil mit dem Mittel der gesetzlichen Anordnung aus sachlich zwingenden Gründen nicht weiterzukommen war, vielmehr die Entwicklung eines tragfähigen Deckungskonzepts die Mitwirkung der Reisebranche oder der Versicherungswirtschaft unabweisbar erforderte.

Eine zunächst in Betracht gezogene bloße gesetzliche Festschreibung der Vorkasserechtsprechung des Bundesgerichtshofs (Kasse gegen werthaltige Dokumente, BGH NJW 1986, 1613; 1987, 1931) erwies sich nach genauerer Prüfung als zur Abdeckung aller Risiken nicht ausreichend. Desgleichen mußte die Option der Errichtung einer staatlichen Versicherungsanstalt mit Zwangscharakter verworfen werden, weil sie im krassen Widerspruch zum erklärten Ziel der Entbürokratisierung und zu den deutschen und europäischen Vorschriften des Kartellrechts stand und weil mit ihr auch ein unverhältnismäßiger legislatorischer Aufwand verbunden gewesen wäre. Mit der Entscheidung gegen diese beiden Optionen waren allerdings die Möglichkeiten einer autonomen Ge-

staltung der Insolvenzsicherung durch die Gesetzgebungsorgane in erheblichem Umfang eingeschränkt.

Das sodann in Erwägung gezogene Sicherungsinstrument der Bankbürgschaft erwies sich für das Massengeschäft der Pauschalreisen (in Deutschland damals ca. 30 Millionen Pauschalreisen pro Jahr zum durchschnittlichen Reisepreis von 1 000 bis 1 500 DM) allenfalls in Ausnahmefällen als realisierbar. Zwar hat der deutsche Gesetzgeber in dem am 1. November 1994 in Kraft getretenen Umsetzungsgesetz auch die Bankbürgschaft als zulässiges Sicherungsmittel aufgenommen; tatsächlich ist jedoch bis heute kein einziger Fall bekannt geworden, in dem eine Bank im Rahmen der Insolvenzabsicherung nach § 651 k BGB Bürgschaften zugunsten einzelner Pauschalreisender übernommen hat.

Das Instrument des Versicherungsschutzes konnte am freien Markt zunächst ebenfalls nicht in dem Umfang und der Breite zur Verfügung gestellt werden, die es einem verantwortungsbewußten Gesetzgeber damals gestattet hätten, Reiseveranstaltern diese Art der Absicherung ab 1. Januar 1993 zur Pflicht zu machen. Nachdem die Versicherungswirtschaft Versicherungsschutz für die fünf großen Unternehmen der Branche zu Prämien von ca. 1 DM pro Reise, für die übrigen ca. 400 mittleren und kleineren Unternehmen sowie für die ca. 6 000 Gelegenheitsveranstalter zu Prämien von 25,– bis 30,– DM in Aussicht gestellt hatte, wurde das Modell eines einheitlichen Branchenfonds mit Zwangsmitgliedschaft aller Reiseveranstalter verfolgt und u. a. vom Ausschuß für Fremdenverkehr und Tourismus des Deutschen Bundestages nachhaltig befürwortet. Auch dieses Modell mußte letzten Endes jedoch wegen erheblicher wettbewerbsrechtlicher Bedenken fallengelassen werden.

Im August 1992 legte das Bundesministerium der Justiz ungeachtet des Widerstandes der Tourismusverbände und der Bedenken des Ausschusses für Fremdenverkehr und Tourismus des Deutschen Bundestages einen Referentenentwurf zur Umsetzung der Richtlinie vor, der auf der freiwilligen Gründung eines Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit (VVaG) durch die Reiseveranstalter aufbaute. Auch die Realisierung dieses Modells war schwierig und bedurfte einer längeren Vorlaufzeit, weil aus Gründen der Risikostreuung und der Finanzierung ein Teil der Großunternehmen beteiligt werden mußte, die ihre Bereitschaft zur Mitwirkung längere Zeit in der Schwebe ließen. Schließlich bedurfte der neu gegründete VVaG auch der Genehmigung durch das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen. Am 24. März 1993 beschloß das Bundeskabinett den Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie, der am 1. Juli 1993 mit der Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung dem Deutschen Bundestag zugeleitet wurde. Der Deutsche Bundestag verabschiedete das Gesetz schließlich am 24. Juni 1994, am 1. November 1994 ist das Gesetz hinsichtlich des hier wesentlichen Teils in Kraft getreten.

12. Wann haben die anderen Mitgliedstaaten der EU die Pauschalreiserichtlinie umgesetzt?

Vor Deutschland haben die Niederlande (Gesetz vom 24. Dezember 1992), das Vereinigte Königreich (Umsetzungsgesetze Ende 1992, genaues Datum unbekannt) und Portugal (Dekrete vom 27. Mai und 19. Juli 1993 und vom 16. Mai 1994) die Richtlinie umgesetzt. Auch das französische Umsetzungsgesetz wurde bereits am 13. Juli 1992 verkündet, die Vorschriften zur Insolvenzsicherung sind jedoch frühestens mit Erlaß entsprechender Durchführungsbestimmungen (Dekret vom 15. Juni 1994) in Kraft getreten; tatsächlich gab es in Frankreich auch im November 1994 noch keine Insolvenzabsicherung.

Ungefähr gleichzeitig mit dem deutschen Umsetzungsgesetz wurde die Richtlinie von Dänemark (Umsetzungsvorschriften vom 30. Juni und 21. September 1993 sowie vom 1. Juni 1994) und von Luxemburg (Umsetzungsgesetze vom 14. Juni und 6. Juli 1994) umgesetzt.

Nach der Bundesrepublik Deutschland setzten Italien (Gesetz vom 17. März 1995), Spanien (Gesetz vom 6. Juli 1995) und Irland (Gesetz vom 17. Juli 1995) die Richtlinie um. In Griechenland sind, soweit ersichtlich, bis heute noch keine Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie erlassen worden.

13. Welche Gründe haben es aus Sicht der Bundesregierung anderen Mitgliedstaaten ermöglicht, die Pauschalreiserichtlinie innerhalb der vorgesehenen Frist bzw. schneller als die Bundesregierung umzusetzen?

In den Niederlanden, deren Umsetzungsgesetz sich mit der nahezu wörtlichen Übernahme des Artikels 7 der Richtlinie begnügte, bestand bereits seit vielen Jahren vor Erlaß der EU-Richtlinie ein von der dortigen Tourismuswirtschaft freiwillig ins Leben gerufener Sicherungsfonds, durch den ca. 95 % des Branchenumsatzes gegen Insolvenzrisiken abgesichert waren. Die Einführung einer obligatorischen Insolvenzabsicherung bereitete daher keinerlei Schwierigkeiten. Auch im Recht des Vereinigten Königreichs gab es jedenfalls für bestimmte Bereiche (Charterflüge) bereits eine gesetzlich vorgeschriebene Absicherung von Kundengeldern. Hierauf konnten die britischen Vorschriften zur Umsetzung des Artikels 7 der Richtlinie aufbauen, die im übrigen vielfältige Möglichkeiten zur Sicherung des Insolvenzrisikos, namentlich auch das in Deutschland nicht bekannte „Bonding" eröffnen. Portugal hat bereits bei Erlaß der Richtlinie eine Protokollerklärung abgegeben, welcher entnommen werden kann, daß in Portugal ein System der gewerberechtichen Zulassung von Reiseveranstaltern besteht, in dessen Rahmen Bonität und finanzielle Leistungsfähigkeit der Reiseveranstalter geprüft werden. Bei einem Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten ist allgemein zu berücksichtigen, daß die wirtschaftliche Bedeutung des Pauschaltourismus nach Anzahl der Unternehmen und Größe des jährlichen Umsatzes anderwärts in keiner Weise mit den Gegebenheiten in der Bundesrepublik Deutschland verglichen werden kann (Ausnahme Vereinigtes Königreich).

14. Ist durch die entsprechenden Regelungen im Gesetz vom 24. Juni 1994 zur Durchführung der Richtlinie des Rates vom 13. Juni 1990 über Pauschalreisen gewährleistet, daß auch die Rückzahlung eventuell geleisteter Anzahlungen im Fall der Zahlungsunfähigkeit oder des Konkurses des Veranstalters durch ein Versicherungsunternehmen oder ein Kreditinstitut gemäß § 651 k Abs. 1 Satz 2 BGB sichergestellt ist, wie dies im Urteil des EuGH gefordert wird?

    Wenn nein, warum nicht?

    Wann wird die Bundesregierung für diesen Fall auf eine Änderung des genannten Gesetzes hinwirken, um auch denjenigen Verbraucherinnen und Verbrauchern Schutz zu gewähren, die Anzahlungen geleistet haben?

Nach § 651 k Abs. 1 bis 3 BGB hat der Reiseveranstalter den gesamten Reisepreis einschließlich aller Anzahlungen durch Bankbürgschaft oder Versicherung gegen das Insolvenzrisiko abzusichern. Genügt der Reiseveranstalter seinen gesetzlichen Verpflichtungen, so ist im Insolvenzfalle auch der Kunde abgesichert, der in Übereinstimmung mit dem geltenden § 651 k Abs. 4 BGB eine Anzahlung ohne Sicherungsschein geleistet hat. Anzahlungen von Reisekunden ohne Sicherungsschein begründen jedoch in bestimmten Fällen für den Kunden ein erhöhtes Risiko, namentlich dann, wenn es dem Reiseveranstalter nach Entgegennahme einer Anzahlung nicht mehr gelingt, eine Insolvenzsicherung zu beschaffen. Ob dieses Risiko mit den Anforderungen zu vereinbaren ist, die das Urteil des EuGH an die Absicherung von Anzahlungen stellt, erscheint der Bundesregierung zweifelhaft. Sie hat deshalb bereits Maßnahmen zur Änderung des § 651 k Abs. 4 BGB in dem Sinne eingeleitet, daß künftig keine Anzahlungen mehr ohne vorherige Übergabe eines Sicherungsscheins an den Reisenden gefordert oder entgegengenommen werden dürfen.

15. Bei wie vielen EU-Richtlinien hat die Bundesrepublik Deutschland die Frist zur Umsetzung bislang verstreichen lassen?

Die rechtzeitige Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien hat für die Bundesregierung unverändert hohe Priorität. Trotz intensiver Bemühungen konnten in 161 Fällen (Stand: 19. Oktober 1996) die Umsetzungsfristen nicht eingehalten werden. Weitere Einzelheiten werden in einem tabellarischen Bericht enthalten sein, der dem Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum Jahresende vorgelegt wird.

16. Welches sind die häufigsten Gründe für die Nichtumsetzung?

Die häufigsten Gründe für die Verzögerung sind folgende:

- Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland sind z. T. langwierige Abstimmungen mit Ländern und Bundesrat notwendig;
- sind die Bundesländer für die Umsetzung einer Richtlinie zuständig, so gilt die Richtlinie erst als umgesetzt, wenn alle 16 Länder umgesetzt haben;

- oftmals werden im Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung einer Richtlinie zusätzliche Regelungstatbestände eingeführt („Draufsatteln"); diese sind häufig nicht konsensfähig und führen deshalb zu Verzögerungen;
- nicht wenige Richtlinien werfen bei der Umsetzung Grundsatzfragen auf, die zeitaufwendig geklärt werden müssen;
- im Hinblick auf Artikel 80 GG sind die Umsetzungen von Richtlinien nur in eingeschränktem Maße durch Rechtsverordnungen möglich;
- schließlich sind knapp bemessene Umsetzungsfristen und Unklarheiten bei der Auslegung der Richtlinien für weitere Verzögerungen verantwortlich.

17. Mit welchen Maßnahmen versucht die Bundesregierung künftig sicherzustellen, daß EU-Richtlinien rechtzeitig umgesetzt werden?

Das Bundeskabinett wird sich weiterhin regelmäßig mit dem Stand der Umsetzung der EG-Richtlinien befassen und die Einhaltung der Fristen kontrollieren. Ferner ist auch der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages in die Überwachung der Umsetzungsfristen eingeschaltet.

18. Sollen für Schadensersatzfälle, die aus der verspäteten Umsetzung von Richtlinien folgen könnten, künftig Haushaltstitel entsprechend der Anzahl der betroffenen Richtlinien eingerichtet werden?

Aufgrund der in der Antwort zu Frage 17 dargelegten Maßnahmen zur Kontrolle der Umsetzung von Richtlinien ist eine Vorsorge durch eine generelle Einrichtung von Haushaltstiteln für Schadenersatzfälle entsprechend der Anzahl der Richtlinien nicht erforderlich.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333